



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP PREDSEDNIKA SPLOŠNEGA SODIŠČA

z dne 19. septembra 2012*

„Začasna odredba — Državne pomoči — Nadomestila, ki jih je grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA) izplačala v letih 2008 in 2009 — Sklep, s katerim so pomoči razglašene za nezdržljive z notranjim trgov in s katerim je naložena vrnitev pomoči — Predlog za odlog izvršitve — Fumus boni juris — Nujnost — Tehtanje interesov“

V zadevi T-52/12 R,

Helenska republika, ki jo zastopata I. Chalkias in S. Papaioannou, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata D. Triantafyllou in S. Thomas, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za odlog izvršitve Sklepa Komisije z dne 7. decembra 2011 o pomočeh v obliki nadomestil, ki jih je grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA) izplačala v letih 2008 in 2009 (2012/157/EU) (UL 2012, L 78, str. 21),

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

sprejema naslednji

Sklep

Dejansko stanje, postopek in predlogi strank

- 1 Z zakonom iz leta 1988 je bila ustanovljena grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA), ki je v celoti v državni lasti in ima za cilj zavarovanje rastlinskih pridelkov in živine ter rastlinskih in živalskih osnovnih sredstev kmetijskih gospodarstev za škodo, ki jo povzročajo naravne nesreče. Zavarovanje pri ELGA je obvezno, prihodki te organizacije pa izvirajo v glavnem iz posebnega prispevka za zavarovanje – ki je določen na 3 % za rastlinske pridelke in na 0,5 % za živino – ki je obvezen za kmetijske proizvajalce, ki so upravičenci v sistemu zavarovanja.

* Jezik postopka: grščina.

- 2 Grška vlada je leta 2009 predvidela izplačilo nadomestil, ki ga opravi ELGA, v višini 425 milijonov EUR, da bi odgovorila na pritožbe velikega števila grških kmetijskih proizvajalcev, ki so izgubili dohodek zaradi zmanjšanja proizvodnje nekaterih rastlinskih pridelkov v tržnih letih 2008 in 2009 zaradi neugodnih vremenskih razmer, kot so suša, povišane temperature, obilne padavine ter entomoloških in fitopatoloških boleznih zadevnih pridelkov.
- 3 Evropska komisija je potem, ko je bila obveščena o teh ukrepih, začela postopek iz člena 108(2) PDEU, ki se je končal s sprejetjem Sklepa 2012/157/EU o pomočeh v obliki nadomestil, ki jih je ELGA izplačala v letih 2008 in 2009 (UL 2012, L 78, str. 21), 7. decembra 2011, s katerim so bila nekatera nadomestila v višini približno 425 milijonov EUR razglašena za državne pomoči, ki so nezakonite in niso združljive z notranjim trgov, ter naložena njihova izterjava od upravičencev (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).
- 4 Komisija je v izpodbijanem sklepu Helenski republiki določila štirimesečni rok od datuma, ko je bila o tem sklepu uradno obveščena, da od kmetijskih proizvajalcev izterja zgoraj navedeni znesek skupaj z obrestmi od dneva, ko je bil znesek izplačan, do dneva njegovega vračila. Ta rok je bil nato podaljšan za dva meseca.
- 5 Helenska republika je 8. februarja 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.
- 6 Helenska republika je z ločenim aktom, ki je bil v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložen 18. maja 2012, vložila ta predlog za izdajo začasne odredbe, s katerim v bistvu predsedniku Splošnega sodišča predlaga, naj:
 - odloži izvršitev izpodbijanega sklepa do izdaje Sodbe splošnega sodišča o glavni tožbi;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 7 Komisija v stališčih, ki jih je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča predložila 30. maja 2012, v bistvu predsedniku Splošnega sodišča predlaga, naj:
 - zavrne predlog za izdajo začasne odredbe;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 8 Predsednik Splošnega sodišča je 18. junija 2012 v skladu s členom 105(2) Poslovnika Splošnega sodišča in zaradi učinkovitega izvajanja sodne oblasti odredil odlog izvršitve izpodbijanega sklepa v delu, v katerem Helenski republiki nalaga izterjavo zadevnih pomoči, z obrazložitvijo, da njene trditve, če se domneva, da so dokazane, upravičujejo ohranitev *statusa quo*, da bi se lahko podrobneje preučile trditve strank.
- 9 Stranki sta na zaslišanju 11. septembra 2012 podali svoje trditve in odgovorili na ustna vprašanja predsednika Splošnega sodišča.

Pravo

- 10 Iz določb členov 278 PDEU in 279 PDEU na eni strani in člena 256(1) PDEU na drugi strani lahko sodnik za začasne odredbe, če meni, da okoliščine to zahtevajo, odloži izvršitev izpodbijanega akta ali sprejme potrebne začasne odredbe.

- 11 Člen 104(2) Poslovnika določa, da je treba v predlogu za izdajo začasne odredbe navesti predmet spora, okoliščine, iz katerih izhaja nujnost, ter dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled izkazujejo utemeljenost predlagane začasne odredbe. Sodnik za začasne odredbe lahko odredi odložitev izvršitve akta in druge začasne odredbe, če se na prvi pogled izkaže, da je njihova odreditev dejansko in pravno upravičena (*fumus boni juris*) in da so nujni v tem smislu, da morajo zato, da se prepreči resna in nepopravljiva škoda za interese stranke, ki jih predlaga, biti sprejeti in začeti učinkovati pred sprejetjem odločitve o glavni tožbi (sklep predsednika Sodišča z dne 19. julija 1995 v zadevi Komisija proti Atlantic Container Line in drugim, C-149/95 P(R), Recueil, str. I-2165, točka 22). Ti pogoji so kumulativni, kar pomeni, da mora biti predlog za izdajo začasne odredbe zavrjen, če kateri od njih ni izpolnjen (sklep predsednika Sodišča z dne 14. oktobra 1996 v zadevi SCK in FNK proti Komisiji, C-268/96 P(R), Recueil, str. I-4971, točka 30). Sodnik za začasne odredbe po potrebi tudi pretehta interese, ki obstajajo (sklep predsednika Sodišča z dne 23. februarja 2001 v zadevi Avstrija proti Svetu, C-445/00 R, Recueil, str. I-1461, točka 73, in sklep predsednika Splošnega sodišča z dne 4. aprila 2002 v zadevi Technische Glaswerke Ilmenau proti Komisiji, T-198/01 R, Recueil, str. II-2153, točka 50).
- 12 V okviru te celovite preučitve ima sodnik za začasne odredbe široko diskrecijsko pravico in lahko ob upoštevanju posebnih okoliščin primera prosto določi postopek in vrstni red, po katerem se preverijo ti različni pogoji, pri čemer mu nobeno pravno pravilo ne nalaga vnaprej določenega načrta preučitve za presojo potrebe po odločanju o začasnih odredbah (zgoraj navedeni sklep predsednika Sodišča v zadevi Komisija proti Atlantic Container Line in drugim, točka 23, in sklep predsednika Sodišča z dne 3. aprila 2007 v zadevi Vischim proti Komisiji, C-459/06 P(R), neobjavljen v ZOdl., točka 25).

Fumus boni juris

- 13 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pogoj v zvezi s *fumus boni juris* izpolnjen, kadar je vsaj en tožbeni razlog, ki ga tožeča stranka navaja v utemeljitev glavne tožbe, na prvi pogled upošteven in vsekakor utemeljen, ker razkriva obstoj občutljivega pravnega vprašanja, na katerega ni mogoče takoj odgovoriti in ga je zato treba podrobneje preučiti, te preučitve pa ne more opraviti sodnik za začasne odredbe, ampak mora biti predmet postopka v glavni stvari, tako da na prvi pogled tožba ni neutemeljena (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 8. maja 2003 v zadevi Komisija proti Artegodan in drugim, C-39/03 P-R, Recueil, str. I-4485, točka 40, in sklepa predsednika Splošnega sodišča z dne 10. marca 1995 v zadevi Atlantic Container Line in drugi proti Komisiji, T-395/94 R, Recueil, str. II-595, točka 49, in z dne 30. aprila 2010 v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Parlamentu in Svetu, T-18/10 R, neobjavljen v ZOdl., točka 95 in navedena sodna praksa).
- 14 V obravnavani zadevi Helenska republika v okviru drugega in tretjega tožbenega razloga, ki ju navaja v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, Komisiji očita, da je kršila člen 107(1) PDEU, s tem da je napačno presodila, da so sporna izplačila „vplivala na trgovino med državami članicami“ in „izkrivljala konkurenco“, čeprav znesek nadomestila v povprečju ni presegel okoli 500 EUR na kmeta in so bila vsa izplačila nadomestila za dejanske izgube kmetijske proizvodnje, katere vzrokov ni mogoče pripisati proizvajalcem. Tako nizka nadomestila pa grškim kmetom ne bi mogla povzročiti konkurenčne prednosti v primerjavi s proizvajalci iz drugih držav članic.
- 15 Helenska republika dodaja, da čeprav je v točki 59 izpodbijanega sklepa navedeno, da je „kmetijski sektor [...] odprt za konkurenco na ravni Unije, zato je občutljiv za vsak ukrep v korist proizvodnji v eni ali drugi državi članici“, pa z ničemer ni navedeno, da je Komisija upoštevala značilnosti zadevnega trga in gospodarske razmere grških kmetov, prejemnikov pomoči. Komisija naj bi le navedla nekaj različnih sodb Sodišča, v katerih je bilo potrjeno, da je sektor kmetijstva na splošno občutljiv za konkurenco. V obravnavani zadevi pa naj bi sporna izplačila, namenjena nadomestilom za dejanske izgube, nastale kmetom, konkurenco vzpostavila, ne pa izkrivljala.

- 16 Helenska republika še navaja, da je Komisija v znesek domnevnih državnih pomoči napačno vključila 186 milijonov EUR, ki ustrezajo prispevkom, ki so jih plačali kmetje sami v letih 2008 in 2009 v sistem obveznega zavarovanja ELGA. Ta znesek bi bilo treba odšteti od zneska pomoči, ki ga je treba vrniti.
- 17 Komisija odgovarja, da nadomestni namen spornih izplačil ne igra nobene vloge pri njihovi opredelitvi kot državnih pomoči. Glede meril v zvezi z izkrivljanjem konkurence in vpliva na trgovino med državami članicami iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ni nikakršnega praga občutljivosti, za katerega ti pogoji ne bi bili izpolnjeni, ker prejemniki državne pomoči svoje dejavnosti opravljajo na trgu, ki je odprt za konkurenco in je torej občutljiv za vsak ukrep v korist proizvodnje v eni ali drugi državi članici. Glede obveznih prispevkov, ki jih plačujejo grški kmetje in ki jih nadzira grška država, Komisija meni, da tega zneska, ki ga ocenjuje na 145 milijonov EUR, ni treba odšteti od zneska pomoči, ki jo je treba vrniti, ker njegova sprva zasebna narava ne nasprotuje temu, da se sporna izplačila v celoti opredelijo kot državne pomoči.
- 18 Helenska republika v okviru četrtega ničnostnega razloga poudarja, da je Komisija napačno uporabila člen 107(3)(b) PDEU in diskrecijsko pravico, ki jo ima na področju državnih pomoči, ker bi bilo treba sporna izplačila šteti za združljiva z notranjim trgovom zaradi zelo resnih motenj v celotnem grškem gospodarstvu. To določbo primarnega prava bi bilo namreč treba uporabiti neposredno, če so pogoji, ki jih določa, izpolnjeni, kot naj bi to bilo v obravnavani zadevi: mednarodna finančna in gospodarska kriza, ki traja od leta 2008, naj bi močno prizadela vse sektorje grškega gospodarstva in povzročila hudo finančno krizo, ki je povzročila zlasti močno zmanjšanje likvidnostnih sredstev na grškem trgu, recesijo, ki traja že pet zaporednih let, in širjenje revščine med več skupinami prebivalstva. Pomanjkanje likvidnostnih sredstev, ki ga trpi kmetijski sektor, naj bi ustvarjalo sistemska tveganja za vse grško gospodarstvo, ker to v velikem delu temelji na primarni proizvodnji, pri čemer kmetijski proizvajalci predstavljajo velik del proizvodne mreže grškega gospodarstva, tako da njihovo število, približno 860.000 od skoraj 5 milijonov prebivalcev, pomeni velik odstotek aktivnega prebivalstva.
- 19 Komisija odgovarja, da ji člen 107(3)(b) PDEU pušča polje proste presoje pri presoji združljivosti državne pomoči z notranjim trgovom, to polje proste presoje pa naj bi uporabila s sprejetjem sporočila, ki določa začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi (UL 2009, C 83, str. 1). S točko 4.2.2, tretji pododstavek, točka (h) tega sporočila, naj bi bila sprva izključena podjetja, ki delujejo v sektorju primarne kmetijske proizvodnje, zaradi izkrivljanja konkurence, do katerega lahko pride v tem sektorju celo zaradi nizkih zneskov pomoči, to pa je razlog, zaradi katerega je Komisija sklepala, da sporna izplačila niso bila v skladu z navedenim sporočilom in da za njih ni bilo mogoče uporabiti odstopanja iz člena 107(3)(b) PDEU.
- 20 Helenska republika s šestim tožbenim razlogom Komisiji očita, da je napačno izračunala zneske, ki jih je treba vrniti, ker ni odbila pomoči *de minimis* iz njenih uredb (ES) št. 1860/2004 z dne 6. oktobra 2004 o uporabi členov 87 [ES] in 88 [ES] za pomoči *de minimis* v kmetijskem in ribiškem sektorju (UL L 325, str. 4) in št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov 87 [ES] in 88 [ES] pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35). Za tržno leto 2008 bi bilo treba znesek 25 milijonov EUR šteti za odobreno in torej nepovratno pomoč *de minimis*, medtem ko je za tri tržna leta od 2009 do 2011 ustrezajoč znesek znašal skoraj 67 milijonov EUR.
- 21 Komisija, ne da bi se izrekla o številkah, ki jih je navedla Helenska republika, odgovarja, da nikakor ne izključuje načela odbitka pomoči *de minimis* v primeru grških kmetov.
- 22 V zvezi s tem je treba poudariti, da Helenska republika s svojimi utemeljitvami skuša v bistvu dokazati, da za sporna izplačila ni mogoče šteti, da bi lahko vplivala na trgovino med državami članicami in izkrivljala konkurenco v smislu člena 107(1) PDEU in da je treba obveznost izterjave dodeljenih

zneskov od prejemnikov, naloženo decembra 2011, vsekakor šteti za pretirano. Pri preučitvi teh utemeljitev ni mogoče spregledati posebnih okoliščin, značilnih za gospodarske in finančne razmere v Grčiji od leta 2008.

- 23 V tem okviru je treba glede vpliva spornih izplačil na konkurenco in na trgovino med državami članicami opozoriti, da po mnenju Komisije skupni znesek teh izplačil znaša približno 425 milijonov EUR. Vendar na prvi pogled kaže, da je treba znesek 425 milijonov EUR močno znižati.
- 24 Na eni strani namreč ni sporno, da je del tega zneska v višini več deset milijonov mogoče šteti za pomoči *de minimis*. Po mnenju Komisije je celo verjetno, da je „več prejemnikov“ izplačil, ki jih je izvedla ELGA, dobilo take pomoči, tako da za njih obveznost vračila ne velja. Poleg tega je v točkah 97, 98 in 104 obrazložitve izpodbijanega sklepa izrecno upoštevan primer nepovračila zneskov, ki lahko pomenijo pomoči *de minimis*. Če pomoči *de minimis* niso izterjane od prejemnikov in je torej njihova dodelitev odobrena, je to zato, ker se šteje, da ne izkrivljajo konkurence in ne vplivajo na trgovino med državami članicami.
- 25 Na drugi strani ni sporno, da so grški kmetje v sistem obveznega zavarovanja ELGA vplačali prispevke, ki so, vsaj posredno, povečali prihodke ELGA v letih 2008 in 2009 za najmanj 145 milijonov EUR. Čeprav dejstvo, da so bila sporna izplačila, ki jih je izvedla ELGA, deloma financirana iz teh zasebnih prispevkov, ne nasprotuje temu, da jih je mogoče opredeliti kot državne pomoči, pa je finančni vpliv teh izplačil na konkurenco in na trgovino med državami članicami zmanjšan zato, ker so morali kmetje sami in med njimi prejemniki pomoči plačati te prispevke. Poleg tega je Komisija v točki 22 izpodbijanega sklepa priznala, da ker se nadomestila, ki jih ELGA izplačuje na podlagi obveznega zavarovanja, financirajo iz prihodkov od posebnega prispevka za zavarovanje, bi se lahko štelo, da upravičencem ne prinašajo neupravičene ugodnosti.
- 26 Ker je finančni vpliv spornih izplačil na konkurenco in trgovino med državami članicami na prvi pogled bistveno manjši od zneska 425 milijonov EUR, ki ga je ugotovila Komisija, na podlagi ničesar ni mogoče izključiti, da so bila ta izplačila uporabljena izključno za plačilo odškodnin grškemu kmetom, ki so utrpeli izgubo dohodkov zaradi zmanjšanja pridelave nekaterih rastlinskih kultur zaradi slabih vremenskih pogojev, in ne za umetno spodbujanje proizvodnje in izvoza.
- 27 Helenska republika pa se, kot sta stranki potrdili na zaslišanju, že več let sooča z veliko gospodarsko in finančno krizo. Ta kriza, ki je državo pahnila v stanje gospodarske osame, grškemu kmetijskemu sektorju ni prizanesla. V zvezi s tem Helenska republika, ne da bi Komisija temu nasprotovala, navaja:
- prihodki iz kmetijstva so se v Grčiji med letoma 2006 in 2011 znižali za 22,6 %, medtem ko so se ti prihodki v Evropski uniji povišali za 19 %;
 - vrednost rastlinske pridelave med letoma 2005 in 2011 je padla za več kot 15 %;
 - stroški pridelave so leta 2008 narasli za 11 %, leta 2010 za 4 % in leta 2011 za 7,5 %, medtem ko so se cene pridelovalcev močno znižale (33,9 % za paradižnik, 27,5 % za zelje, 11,7 % za bombaž, 11 % za tobak in 21,5 % za špinačo);
 - bančno financiranje v korist kmetijskih podjetij je padlo za 49 %, zaradi česar imajo kmetje od tedaj le še majhne možnosti financiranja.
- 28 Poleg tega je očitno, da je za grški kmetijski sektor značilna prevlada družinskega kmetijstva na majhnih gospodarstvih. Komisija je posredno priznala to razdrobitev sektorja, s tem da je priznala, da so bila sporna izplačila razdeljena tako, da je vsak grški kmet v povprečju prejel približno 500 EUR. Poleg tega Komisija ne trdi, da je grški kmetijski sektor še posebej poslovno in izvozno naravnani ter tudi ne trdi, da so se tuja podjetja, dejavna na trgu kmetijskih proizvodov, pritoževala nad tem, da so bila zaradi spornih izplačil izpostavljena zelo hudi konkurenci s strani grških kmetov.

- 29 Zato Helenska republika s svojimi utemeljitvami sproža pravno vprašanje, ali je bil v izjemnih okoliščinah obravnavane zadeve finančni vpliv spornih izplačil, ki jih predstavljajo nadomestila grškim kmetom, res tak, da je lahko vplival na trgovino med državami članicami in izkrivljal konkurenco v smislu člena 107(1) PDEU. Gre za to, da se natančneje ugotovi, ali navedene izjemne okoliščine vplivajo na uporabo ugotovitev, sprejetih v okviru shem pomoči *de minimis*, in omogočajo izpodročja uporabe te določbe izključiti pomoči, ki ne vplivajo občutno na trgovino in konkurenco med državami članicami (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 10).
- 30 Dokončnega odgovora na to vprašanje pa v sodni praksi Sodišča ni. Sodišče namreč uporablja pazljivo formulo, po kateri sorazmerno majhen znesek pomoči ali sorazmerna majhnost podjetja, prejemnika pomoči, „*a priori* ne izključita možnosti“, da je trgovina med državami članicami prizadeta, pri čemer sorazmerno nizka pomoč lahko vpliva na trgovino in izkrivlja konkurenco zlasti takrat, kadar je za sektor, v katerem delujejo podjetja, prejemniki pomoči, značilna močna konkurenca (glej v tem smislu sodbe Sodišča z dne 29. aprila 2004 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-278/00, Recueil, str. I-3997, točki 69 in 70, Italija proti Komisiji, C-372/97 P, Recueil, str. I-3679, točki 53 in 54, in C-298/00 P, Recueil, str. I-4087, točka 54 in navedena sodna praksa) ali kadar je podjetje, prejemnik pomoči, usmerjeno v mednarodno trgovino (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 17. septembra 1980 v zadevi Philip Morris proti Komisiji, 730/79, Recueil, str. 2671, točka 11).
- 31 Zato ta sodna praksa ne odgovarja na vprašanje, ali se v obravnavani zadevi zaradi posebnih in izjemnih težav, povezanih z varčevalnimi ukrepi, ki so že več let značilni za grško gospodarstvo, za grški sektor kmetijstva lahko šteje, da ni bil izpostavljen močni konkurenci niti usmerjen v mednarodno trgovino, kar bi morda izključilo to, da so sporna izplačila lahko občutno vplivala na trgovino in konkurenco med državami članicami.
- 32 Dodati je treba, da trditve, ki jih je navedla Helenska republika, odpirajo še neko drugo pravno vprašanje, in sicer, ali je sporni sklep, tudi če predpostavimo, da so sporna izplačila na dan njihove dodelitve izpolnila vse pogoje iz člena 107(1) PDEU, treba šteti za pretiran, ker za dan njihovega vračila določa 7. december 2011, čeprav se je izredno težak položaj grškega kmetijskega sektorja od njihove dodelitve še poslabšal.
- 33 V tem okviru je res, da iz sodne prakse izhaja, da se obveznost države članice, da odpravi državno pomoč, za katero je Komisija ugotovila, da ni združljiva z notranjim trgovom, nanaša na vzpostavitev prejšnjega stanja (glej sodbo Sodišča z dne 17. junija 1999 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-75/97, Recueil, str. I-3671, točka 65, in zgoraj navedena sodba z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, točka 98). Sodišče je kljub temu pojasnilo, da lahko Komisija le „na splošno, razen v izjemnih okoliščinah“, zakonito zahteva od zadevne države članice, da opravi tako izterjavo za vzpostavitev prejšnjega stanja (zgoraj navedene sodbe Belgija proti Komisiji, točka 66, z dne 7. marca 2002, Italija proti Komisiji, točka 99, in z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Italija proti Komisiji, C-372/97 P, točka 104, in C-298/00 P, točka 76).
- 34 Zato ta sodna praksa ne odgovarja na vprašanje, ali se Helenska republika v obravnavani zadevi lahko zakonito sklicuje na izjemne okoliščine, zaradi katerih bi bila izterjava spornih izplačil od prejemnikov pomoči, naložena z izpodbijanim sklepom, pretirana, ker se je morala Helenska republika na dan sprejetja izpodbijanega sklepa, to je 7. decembra 2011, spopadati z resnimi motnjami v svojem nacionalnem gospodarstvu v smislu člena 107(3)(b) PDEU, vključno v svojem kmetijskem sektorju, in ali bi se morala Komisija na podlagi te določbe primarnega prava odreči zahtevi po celotni izterjavi od sektorja, ki je močno oslavljen zaradi teh motenj.
- 35 Sodnik za začasne odredbe meni, da odgovori na zgoraj navedena pravna vprašanja niso očitni in da zahtevajo podrobnejšo preučitev, ki je predvsem predmet glavnega postopka. Zato sodnik za začasne odredbe, ne da bi prejudiciral stališče Splošnega sodišča glede glavne tožbe, v tej fazi ne more šteti, da je ta tožba očitno povsem neutemeljena. Zato so zadevna vprašanja na prvi pogled dovolj upoštevna in

resna, da pomenijo *fumus boni juris*, kar lahko upraviči ugoditev predlogu za odlog izvršitve, ker je z izpodbijanem sklepom Helenski republiki naložena izterjava spornih izplačil od kmetijskih proizvajalcev.

Nujnost in ravnovesje interesov

- 36 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba nujnost predloga za izdajo začasne odredbe presojati glede na potrebo, da je treba začasno odločiti, da bi se preprečila resna in nepopravljiva škoda za stranko, ki predlaga začasne odredbe. Ta stranka mora predložiti resen dokaz, da ne more čakati do konca postopka v zvezi z glavno tožbo, ne da bi osebno utrpela tako škodo. Čeprav nevarnost škode ni treba dokazati z gotovostjo, mora biti njeno uresničenje kljub temu predvidljivo z dovolj visoko stopnjo verjetnosti. Stranka, ki predlaga začasne odredbe, je vsekakor zavezana dokazati dejstva, ki so podlaga za njeno trditev o resni in nepopravljivi škodi in sodniku za začasne odredbe omogočajo, da presodi natančne posledice, ki bi verjetno izhajale iz neobstoja predlaganih ukrepov, pri čemer zgolj hipotetična škoda, ker temelji na bodočih in negotovih dogodkih, ne more upravičiti odobritve začasnih odredb (glej sklepa predsednika Splošnega sodišča z dne 26. marca 2010 v zadevi SNF proti ECHA, T-1/10 R, neobjavljen v ZOdl., točki 47 in 48 in navedena sodna praksa, in z dne 7. maja 2010 v zadevi Almamet proti Komisiji, T-410/09 R, neobjavljen v ZOdl., točka 32 in navedena sodna praksa).
- 37 Ker je ta predlog za izdajo začasne odredbe vložila Helenska republika, je treba opozoriti, da so države članice odgovorne za interese, ki se na nacionalni ravni štejejo za splošne, in jih lahko branijo v okviru postopka za izdajo začasne odredbe (glej v tem smislu sklepa Sodišča z dne 29. junija 1993 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93 R, Recueil, str. I-3667, točka 27, in z dne 12. julija 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, C-180/96 R, Recueil, str. I-3903, točka 85). Države članice lahko zlasti predlagajo izdajo začasnih odredb s trditvami, da bi lahko izpodbijani ukrep resno ogrozil izpolnjevanje njihovih državnih nalog in javni red.
- 38 V obravnavani zadevi po mnenju Helenske republike izterjava 425 milijonov EUR od vseh kmetov v državi, ki jih je približno 800.000 – ki s svojimi družinami štejejo tretjino celotnega grškega prebivalstva – lahko sproži več odzivov kmečkega prebivalstva, ki ga je prizadela kriza in izjemni varčevalni ukrepi, predvsem, ker so stavke v javnem in zasebnem sektorju postale običajne in ker naj bi se akutne socialne napetosti in spopadi protestnikov s policijo stalno povečevali.
- 39 Helenska republika pojasnjuje da so za izvršitev izpodbijanega sklepa pristojni organi januarja 2012 vse kmete obvestili o izterjavi pomoči, ki so bile razglašene za nezakonite. Panhelenska zveza kmetijskih zadrug, ki predstavlja vse grške kmete, je v svojem takojšnjem odgovoru poudarila težak finančni položaj teh kmetov in njihovo trenutno nezmožnost vračila prejetih zneskov, ob upoštevanju gospodarske krize in številnih sprejetih varčevalnih ukrepov, ki so močno prizadeli prihodek iz kmetijstva.
- 40 Helenska republika dodaja, da to, da se od 800.000 kmetov zahteva, naj danes povrnejo dodeljene zneske, in njihova dokazana in potrjena nezmožnost te povrnitve nujno vodita do knjiženja teh zneskov s strani pristojnih davčnih organov, kar bo povzročilo velike administrativne stroške, imelo škodljive upravne posledice in povzročilo konflikte z javnimi organi zaradi začetka postopkov prisilne izterjave v tisočih primerih. Javni sektor pa naj bi bil trenutno pozvan k sprejetju novih ukrepov pobiranja davkov, k obdelavi davčnih napovedi in k ugotovitvi zapadlih finančnih obveznosti.
- 41 Komisija je sklepala, da nujnosti ni in je poudarila, da slabo gospodarstvo, ki je prizadelo celotno grško prebivalstvo, nima nobene zveze z izvršitvijo izpodbijanega sklepa in da morebitna nezmožnost kmetov, da povrnejo pomoči, sama po sebi ne pomeni resne in nepopravljive škode za samo Helensko republiko. Škoda, na katero se sklicuje glede javnega reda, naj bi bila teoretična in negotova. To, da morajo nekateri kmetje povrniti nezakonite pomoči, naj ne bi samodejno pomenilo, da bodo povzročali težave. Poleg tega naj ne bi bilo dokazano, da naj bi bili kmetje pobudniki nemirov v Atenah na

začetku leta, te so po vsej verjetnosti povzročili prebivalci mesta, ki že po definiciji niso kmetje. Splošen in nerazumljiv strah glede hipotetičnih dogodkov, ki bi se lahko zgodili v prihodnosti, ne more pomeniti zahtevane resne in nepopravljive škode. Glede administrativnih stroškov zaradi izterjave pomoči od številnih prejemnikov za Helensko republiko ne more pomeniti resne in nepopravljive škode, saj ne bi bilo logično, da se ukrepi, zahtevani za izvršitev samega izpodbijanega sklepa, štejejo za škodo.

- 42 V zvezi s tem je glede upravnih težav, na katere se sklicuje Helenska republika in ki naj bi nasprotovale takojšnjemu vračilu spornih izplačil, res, da v skladu z ustaljeno sodno prakso na področju neizpolnitve obveznosti države strah glede notranjih težav, celo nepremostljivih, ne upravičuje nespoštovanja obveznosti, ki jih ima država članica na podlagi prava Unije (sodba Sodišča z dne 27. junija 2000 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-404/97, Recueil, str. I-4897, točka 52). Ta sodna praksa pa se ne uporablja takrat, kadar država članica z ustreznimi pravnimi sredstvi nasprotuje taki obveznosti in sprejme ukrepe, ki so potrebni, da se prepreči nezakonito ravnanje z njene strani.
- 43 Tako gre v okviru postopka za izdajo začasne odredbe prav za presojo, ali je na prvi pogled očitno, da mora tožeča stranka dejansko spoštovati obveznost, ki jo ima na podlagi prava Unije. V obravnavani zadevi pa je sodnik začasne odredbe potrdil obstoj *fumus boni juris*, ki upravičuje odobritev odloga izvršitve izpodbijanega sklepa, to pomeni začasnega nespoštovanja tega sklepa s strani Helenske republike v delu, v katerem ji je naložena obveznost izterjave spornih izplačil od kmetijskih proizvajalcev. Helenska republika torej lahko trdi, da taka takojšnja izterjava pomeni upravne težave, ki ji lahko povzročijo resno in nepopravljivo škodo.
- 44 V tem okviru je Helenska republika na zaslišanju navedla, ne da bi ji Komisija nasprotovala, da je boj proti davčnim utajam ena od njenih absolutnih prednostnih nalog v sedanjih gospodarskih razmerah. V zvezi s tem Helenska republika že uvaja temeljno reformo davčne uprave, ki se nanaša na posodobitev in izboljšanje mehanizma pobiranja davkov in premagovanje velikih upravnih ovir, ki so značilne za to področje javne uprave. Pri tem bo Helenska republika svoja sredstva kratkoročno in srednjeročno namenila za oblikovanje uspešne davčne uprave, ki bo sposobna med drugim ugotoviti in preganjati „velike davčne utaje“ in se boriti proti davčnim goljufijam, katerih obseg je bil z vidika izgube dohodka na zaslišanju ocenjen na 20 milijard EUR.
- 45 V teh okoliščinah bo dejstvo, da mora grška uprava izvršiti izpodbijani sklep, o katerega zakonitosti bo dokončno odločeno na koncu glavnega postopka ali na koncu morebitnega pritožbenega postopka pred Sodiščem, po vsej verjetnosti vsaj delno vplivalo na boj proti davčnim utajam.
- 46 Kot je poudarila Helenska republika, ne da bi ji Komisija nasprotovala, bi izterjava spornih izplačil od zadevnih kmetov zahtevala ukrepanje več služb, zlasti ELGA in davčne uprave, in to v obdobju, ko država nima na voljo za to potrebnega osebja. Natančneje, kadar pomoči, ki jih je treba vrniti, niso predmet prostovoljnega plačila ELGA, mora davčna uprava opraviti prisilno izterjavo zadevnih zneskov. Tudi ob priznanju, da ti ukrepi ne bi bili izvršeni proti vsem 800.000 grškim kmetom, ker bi bilo treba od tega števila odšteti število prejemnikov pomoči *de minimis*, je iz za to razpoložljivih števil – in sicer pomoči *de minimis* v višini 92 milijonov EUR v letih 2008 in 2009 (glej točko 20 zgoraj) in pomoči v višini 500 EUR, ki jo je v povprečju prejel vsak kmet (glej točki 14 in 28 zgoraj) – razvidno, da naj bi bilo zadevnih grških kmetov verjetno še vedno več sto tisoč.
- 47 Glede na zelo težak splošen finančni položaj, opisan zgoraj, in na zgoraj naveden odziv Panhelenske zveze kmetijskih zadrug, je zelo verjetno, da velik odstotek od več sto tisoč prejemnikov ne bo hotel vrniti zahtevanih zneskov, zaradi česar bo potrebno obsežno ukrepanje uslužbencev davčne uprave, katerih število se ni povečalo. Očitno je, da bo tako masovno prisilno pobiranje davčni upravi občutno preprečilo, da se posveti eni od svojih prednostnih nalog, ki je boj proti davčnim utajam in pobiranje zneskov iz naslova neplačanih davkov, ki so petdesetkrat višji od spornih izplačil.

- 48 Glede nevarnosti, da bi bil moten javni red ob takojšnji izterjavi spornih izplačil pri grškem kmetijskem sektorju, ni sporno, da je socialna klima v Grčiji trenutno zaznamovana z zmanjšanjem zaupanja v javne organe s splošnim nezadovoljstvom in občutkom nepravčnosti. Natančneje, kot je navedla Helenska republika, ne da bi ji Komisija nasprotovala, se nasilni protesti proti drastičnim varčevalnim ukrepom, ki so jih sprejeli grški javni organi, stalno povečujejo. Na zaslišanju je Helenska republika opozorila tudi na občuten porast nekaterih skrajne desničarskih in skrajnje levičarskih strank ob zadnjih volitvah v grški zakonodajni organ.
- 49 V teh okoliščinah nevarnost, na katero se sklicuje Helenska republika, da bi takojšnja izterjava spornih izplačil v kmetijskem sektorju lahko sprožila proteste, ki lahko prerastejo v nasilje, ni zgolj hipotetična niti teoretična ali negotova. Ni namreč mogoče prezreti možnosti, da bi bila izterjava spornih izplačil v javnosti s strani določenih krogov uporabljena kot primer nepravčnosti proti kmetijskemu razredu in da bi v sedanjih čustveno razgretih razmerah taka javna predstavitev povzročila take ali drugačne nasilne proteste, čeprav je brezpredmetno ugotavljati, katera skupina prebivalstva bi lahko bila pobudnica nasilnosti, za katere je vsakokrat potrebno obsežnejše ukrepanje policijskih sil. Očitno pa je, da bi motenje javnega reda, ki ga sprožijo taki protesti in izgredi, do katerih lahko ti vodijo, kot so kazali nedavni dramatični dogodki, lahko povzročilo resno in nepopravljivo škodo, na katero se lahko Helenska republika legitimno sklicuje.
- 50 Ob upoštevanju elementov, navedenih v točki 48 zgoraj, je treba to zadevo razlikovati od tiste, v kateri je bil izdan sklep predsednika Sodišča z dne 12. oktobra 2000 v zadevi Grčija proti Komisiji (C-278/00 R, Recueil, str. I-8787, točke 8, 16 in 18), v katerem navajanje „zelo resnih socialnih nemirov“ ni bilo upoštevano z obrazložitvijo, da je zadevna država članica podala le splošna stališča brez konkretnega dokaza in ni predložila nikakršnega pojasnila glede možnosti, da bo prišlo do zatrjevanih dogodkov. V nasprotju s kontekstom zadeve C-278/00 R je namreč splošno znano, da je v obravnavani zadevi do motenja javnega reda, ki ga navaja Helenska republika kot predvidljivo posledico naložene izterjave, prišlo v podobnih položajih, in sicer v okviru protestov proti varčevalnim ukrepom, ki so jih sprejeli grški javni organi od začetka gospodarske krize.
- 51 Zato je treba ugotoviti, da v obravnavani zadevi obstajajo okoliščine, ki dokazujejo nujnost.
- 52 Ta rešitev je skladna s tehtanjem različnih obstoječih interesov, v okviru katerega mora sodnik začasne odredbe zlasti preučiti, ali interes tožeče stranke, da se ugodi njenemu predlogu za izdajo začasne odredbe, prevlada nad interesom za takojšnjo izvedbo izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 26. junija 2003 v združenih zadevah Belgija in Forum 187 proti Komisiji, C-182/03 R in C-217/03 R, Recueil, str. I-6887, točka 142).
- 53 Helenska republika je namreč dokazala nujnost in *fumus boni juris* svojega predloga za izdajo začasne odredbe. Zato je treba priznati, da ima legitimen interes za predlagan odlog izvršitve, še posebej, ker Komisija le trdi, da mora potreba po spoštovanju pravil o konkurenci prevladati nad „nejasno in negotovo“ grožnjo proti javnemu redu. Kot je bilo navedeno zgoraj, pa po eni strani ni očitno, da sporna izplačila izpolnjujejo vse pogoje iz člena 107 PDEU, po drugi strani pa nujnosti, ki jo predstavlja motenje javnega reda, ni mogoče opredeliti kot nejasno in negotovo. Glede nevarnosti škodovanja prizadevanjem grške uprave za učinkovit boj proti davčnim utajam poleg tega ni mogoče prezreti, da je uspešnost teh prizadevanj posredno tudi v interesu Unije, ker bo del dohodkov od pobranih davkov v Grčiji, kot tudi izvršitev izpodbijanega sklepa, lahko povečal splošni proračun Unije.
- 54 V izjemnih okoliščinah, ki danes zaznamujejo gospodarske in socialne razmere v Grčiji, je treba torej priznati prevlado interesov, na katere se sklicuje Helenska republika in ki jih predstavlja na eni strani ohranitev socialnega miru in preprečitev socialnih nemirov ter na drugi strani zmožnost osredotočenja zaposlenih v njeni davčni upravi na naloge, za katere meni, da so za državo bistvene. Ugoditev predlogu

za odlog izvršitve pa bi interese Unije izpostavila le nevarnosti prestatitve nacionalnih ukrepov izterjave na poznejši čas, ne da obstajali indici, da bi ta prenos sam po sebi škodoval možnosti uspeha teh ukrepov.

- 55 Iz navedenega izhaja, da je treba ugoditi predlogu za odlog izvršitve izpodbijanega sklepa v delu, v katerem Helenski republiki nalaga obveznost izterjave izplačanih zneskov od prejemnikov.
- 56 Poleg tega člen 108 Poslovnika sodniku za začasne odredbe omogoča, da lahko svoj sklep kadarkoli spremeni ali razveljavi zaradi spremenjenih okoliščin, pri čemer je treba „spremenjene okoliščine“ razumeti predvsem kot dejanske elemente, na podlagi katerih se lahko spremeni presoja merila nujnosti v konkretnem primeru obravnavane zadeve (sklep Sodišča z dne 14. februarja 2002 v zadevi Komisija proti Artegodan, C-440/01 P (R), Recueil, str. I-1489, točke od 62 do 64). Komisija se bo torej morala po potrebi obrniti na Splošno sodišče, če bo menila, da so se okoliščine spremenile tako, da lahko upravičijo spremembo tega sklepa o začasni odredbi.

Iz teh razlogov je

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

sklenil:

- 1. Izvršitev Sklepa Komisije z dne 7. decembra 2011 o pomočeh v obliki nadomestil, ki jih je grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA) izplačala v letih 2008 in 2009 v delu, v katerem je Helenski republiki naložena obveznost izterjave izplačanih zneskov od prejemnikov, se odloži.**
- 2. Odločitev o stroških se pridrži.**

V Luxembourggu, 19. septembra 2012.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
M. Jaeger